EL PRINCIPIO DE REALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La realidad como fuente del Derecho Administrativo

[THE PRINCIPLE OF REALITY IN ADMINISTRATIVE LAW - Reality as a source of Administrative Law]

José María Pacori Cari*

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

---

Sumario: 1. Fundamento del Derecho Administrativo - 2. ¿Qué es el principio de realidad? - 3. La realidad en la validez del acto administrativo - 4. Control de discrecionalidad - 5. Realidad nacional - 6. Razonabilidad - 7. Interpretación social - 8. Adecuación del derecho a la realidad

---

***Resumen**. Se ofrece al lector un análisis jurídico - administrativo del principio de realidad en el Derecho Administrativo resaltando su importancia en la aplicación e interpretación de las normas administrativas que deberán estar a la realidad nacional y realidad concreta.*

***Abstract**. The reader is offered a legal-administrative analysis of the principle of reality in Administrative Law, highlighting its importance in the application and interpretation of the administrative rules that must be in line with the national reality and concrete reality.*

Palabras Clave: Realidad – Interés Público – Normas administrativas

Keywords: Reality – Public Interest – Administrative regulations

Recibido 10/10/2023
Aprobado 13/11/2023

Da mihi factum, dabo tibi ius[1]. El Derecho Administrativo, *in essentia*, se sustenta en tres (3) principios fundamentales: interés público, legalidad y transparencia; sin embargo, estos tres (3) principios parten de la realidad que se relaciona con el caso concreto o con la realidad nacional, en efecto, atender el interés público sin tener en cuenta la realidad nacional no resulta razonable, la aplicación e interpretación de normas administrativas como

---

* El autor es abogado especialista en Derecho del Trabajo en el Perú. Contacto: corporacionhiramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

[1] Dame un hecho, yo te daré el derecho.

consecuencia del principio de legalidad no puede obviar la realidad, la transparencia de las actuaciones de la Administración Pública se hace respecto de actos que se encuentran en la realidad por haber sido realizados por las entidades públicas, es así que la realidad se convierte en el inicio del Derecho Administrativo, desde que este Derecho no puede realizar actuaciones u omisiones que se alejen de la realidad, hacerlo implicaría contravenir la razonabilidad, acarreando la nulidad de los actos de la Administración Pública por imposibilidad física.

1. FUNDAMENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
El Derecho se adecua a la realidad, la realidad no se adecua al Derecho, en efecto, la realidad *"indica el modo de ser de las cosas existentes fuera de la mente humana o independientemente de ella"*[2]. De esta manera, las normas jurídicas no podrían modificar el modo de ser de lo existente, puesto que ello implicaría contravenir el principio de realidad.

El Derecho Administrativo se sustenta en un sistema integrado de normas jurídicas administrativas que en su aplicación e interpretación deben responder a la realidad, no pueden tergiversarla, omitirla ni modificarla, *verbi gratia*, no podría emitirse un acto administrativo que no tenga presente la realidad, más aún si nos referimos a la realidad nacional.

Las normas administrativas deben responder a la realidad nacional conforme al principio de realidad, existiendo la obligación de las entidades públicas y los agentes públicos de fundamentar y decidir sus actuaciones sustentados en la realidad. Los funcionarios y servidores públicos en su actuar se sujetan a los hechos reales que sustentarán sus decisiones, las cuales deben de responder a la posibilidad física de su realización (realidad).

En efecto, en la emisión de actos de la Administración Pública, como los actos administrativos y los reglamentos administrativos se deberá de estar a la realidad, esto es, a lo que existe en los hechos, no siendo posible que la autoridad administrativa emita normas administrativas que pretendan desestimar la realidad, *verbi gratia*, si un servidor público labora para una entidad pública por más de diez (10) años ininterrumpidos, no sería posible seguir emitiendo actos administrativos que declaren la existencia de una contratación temporal, cuando en la realidad es verificable la existencia de una contratación permanente.

Cuando las normas administrativas ignoran la realidad, la realidad ignora a las normas administrativas, dando lugar a la presencia de las fuentes no formales del Derecho Administrativo, como son los grupos de poder, *verbi gratia*, los sindicatos y organismos sociales, quienes a la falta de adecuación de las normas administrativas a la realidad nacional buscarán la forma de adecuarlas a través de protestas o huelgas que modificarán, derogarán o crearán normas administrativas acordes a la realidad.

2. ¿QUÉ ES EL PRINCIPIO DE REALIDAD?
Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, **realidad** significa

"Lo que es efectivo o tiene valor práctico, en contraposición con lo fantástico e ilusorio".

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

[2] Abbagnano, Nicola (2007). Dicionário de Filosofia. Sao Paulo: Martins Fontes

De esta manera, las fantasías, ilusiones, falsedades no podrían ser motivación ni objeto del acto administrativo, ni mucho menos fundamentar un reglamento administrativo, *verbi gratia*, emitir una resolución que otorga derecho a una persona fallecida o emitir un decreto supremo que declara el estado de emergencia cuando solo existe el rumor de un paro violento.

Asimismo, en el Diccionario de la Real Academia Española el término **real** significa

"Que tiene existencia objetiva".

Es así que lo real debe tener una existencia objetiva, su existencia no debe ser subjetiva, por lo que implica la existencia de evidencia objetiva de su presencia, *verbi gratia*, el obrero municipal que presta servicios desde hace cinco (5) años debe percibir la misma remuneración que otro obrero municipal que también ingreso hace cinco (5) años, desde que es una realidad objetiva que la misma prestación de servicios acarrea la misma remuneración, salvo la existencia de realidades complementarias.

El **principio de realidad** [*princípio da realidade*] en el Derecho Administrativo implica el sometimiento de las normas administrativas a los hechos concretos de la realidad, *ergo*, el ordenamiento jurídico administrativo no puede aceptar fantasías o irrealidades que constituyan la fundamentación de un acto de la Administración Pública ni ser su objeto.

Por su parte, en la jurisprudencia brasileña, este principio de realidad lo encontramos en el Recurso Especial 64.124-RJ, Registro 95.0019161-0 (Brasil) que indica

"En otras palabras, es de repudiarse la aplicación meramente formal de las normas cuando ellas no guardan sintonía con la realidad de la vida".

En efecto, se vulnera el principio de realidad, *verbi gratia*, en la práctica de la Administración de despedir y recontratar al profesorado público cada fin de curso escolar, como forma de impedir la adquisición de estabilidad laboral.

3. LA REALIDAD EN LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

A través del principio de realidad, los administrados exigen que los actos administrativos se fundamenten en situaciones reales y busquen alcanzar estados reales, conforme a esto, el principio de realidad en el Derecho Administrativo encuentra en el ordenamiento jurídico administrativo peruano su sustento en dos (2) requisitos del acto administrativo, nos referimos a los requisitos de motivación y objeto.

3.1. Motivación. El acto administrativo debe contar con una motivación fáctica que responda a la realidad a la cual se dirige, *verbi gratia*, siendo una realidad la situación jurídica de adulto mayor de un administrado, se debe de emitir el acto administrativo que deduce el pago del impuesto predial.

Lo anterior halla sustento en el artículo 6, numeral 6.1, del TUO de la Ley 27444 que indica

"La motivación debe ser expresa, mediante una ***relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico****, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado" (el resaltado es nuestro).*

Como se puede observar, la motivación implica hechos probados, esto es, hechos que existen en la realidad, siendo que justificarán la motivación del acto administrativo, *verbi gratia*, cuando la autoridad administrativa otorga garantías personales a favor de un administrado que sin pruebas fantasea hechos que no son verificables en la realidad.

Por su parte, en el artículo 6, numeral 6.3, del TUO de la Ley 27444 se indica

"No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, ***contradicción*** *o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto" (el resaltado es nuestro).*

De esta manera, no se puede admitir como motivación hechos contrarios a la realidad, puesto que esta es el sustento del Derecho Administrativo y, *ergo*, de todas las actuaciones de la Administración Pública.

3.2. Objeto. El acto administrativo debe contar con un objeto posible físicamente, esto es, que lo resuelto debe existir en la realidad, *verbi gratia*, no se podría considerar proveedor en una relación de consumo a quien no realiza habitualmente actos de comercio ni publicidad sobre su producto, no siendo posible imponerle sanciones administrativas.

Con relación a este requisito, el artículo 3, inciso 2, del TUO de la Ley 27444 indica

"Son requisitos de validez de los actos administrativos": "2. Objeto o contenido. Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, ***posible física*** *y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación" (el resaltado es nuestro).*

En efecto, el resultado que contiene el acto administrativo no puede responder a una imposibilidad física, necesariamente, debe responder a la realidad, *verbi gratia*, no se podría sancionar administrativamente con multa y medidas correctivas de demolición a los administrados que vienen habitando por más de veinte (20) años un terreno eriazo del Estado, más aún cuando posteriormente recién se declaró que esos terrenos servirían para autopistas.

Asimismo, en el artículo 5, numeral 5.2 del TUO de la Ley 27444 se indica

"En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o ***imposible de realizar****" (el resaltado es nuestro).*

Es así que esta norma indica expresamente que no es admisible un objeto del acto administrativo imposible de realizar, *verbi gratia*, disponer el pago de dineros a favor de un administrado fallecido, que no podrá realizar el cobro directamente.

Ahora bien, la afectación al principio de realidad en los actos administrativos se hará valer a través de los recursos administrativos que contienen el pedido de nulidad que se sustentará en una motivación u objeto defectuoso.

Por otro lado, el principio de realidad no se limita a los actos administrativos, sino que se extiende a los actos de administración los cuales también deben responder a la realidad desde que no pueden contener imposibles físicos, como se podrá verificar del artículo 7, numeral 7.1 del TUO de la Ley 27444 que establece

"Los actos de administración interna se orientan a la eficacia y eficiencia de los servicios y a los fines permanentes de las entidades. Son emitidos por el órgano competente, ***su objeto debe ser física*** *y jurídicamente* ***posible****, su motivación es facultativa cuando los superiores jerárquicos impartan las órdenes a sus subalternos en la forma legalmente prevista".*

Estos actos de administración se realizan al interior de la entidad pública y también deben responder al principio de realidad como todos los actos de la Administración Pública, *verbi gratia*, el memorando que llama severamente la atención a un servidor por no trabajar el pasado lunes, sin tomar en cuenta que el servidor oportunamente justificó su inasistencia.

4. CONTROL DE DISCRECIONALIDAD

Ahora bien, el principio de realidad es un elemento de control sobre la discrecionalidad; la discrecionalidad es el actuar de los agentes públicos dentro del marco de la norma administrativa, por cuanto la misma no ha previsto supuestos de hecho que se dan en la realidad.

Es del caso que en el ejercicio de la discrecionalidad no es posible obligar a los administrados o servidores públicos a realizar actos que no tienen sustento en la realidad, *verbi gratia*, no atender el pedido de una municipalidad de centro poblado para ser considerada en la línea de base social para una evaluación de impacto ambiental, si bien no existirá normatividad expresa sobre este tema, es una realidad que esta municipalidad se encuentra en la circunscripción territorial de la evaluación de impacto ambiental.

5. REALIDAD NACIONAL

Como se puede observar, ninguna norma administrativa puede ignorar el mundo de los hechos, de esta manera, el principio de realidad en el Derecho Administrativo no se limitará a la emisión de actos administrativos y reglamentos administrativos que se deben sustentar en hechos reales y responder a la realidad, sino que se extiende a las normas legales administrativas, como es la ley o los decretos legislativos, los que en la emisión de normas administrativas deben de responder a la realidad nacional, *verbi gratia*, la ley de negociación colectiva en el sector estatal limita la negociación colectiva descentralizada a los conceptos no negociados en la negociación centralizada, impidiendo la posibilidad de negociar incrementos remunerativos teniendo en cuenta el costo de vida por regiones que es nuestra realidad nacional.

Actualmente, se dictan leyes y actos administrativos que distan mucho de sus fundamentos reales y de su viabilidad práctica, *verbi gratia*, la creación de entidades u órganos públicos que tienen por finalidad atender disimuladamente intereses privados (crear más puestos de trabajo para los que apoyaron la campaña), sin atender las necesidades públicas que corresponden a nuestra realidad nacional, el principio de realidad nos permite cuestionar administrativamente la validez de estos organismos.

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

6. RAZONABILIDAD

En la elaboración de actos de la Administración Pública se debe prestar atención a la veracidad de las circunstancias empíricas, *ergo*, el elemento de razonabilidad de los actos administrativos significa que la motivación fáctica y jurídica del acto deben ser válidas y verdaderas, que es la exigencia del principio de realidad.

Es decir, resultaría irrazonable, contrario a la razón, que los actos administrativos sean contrarios a la realidad, esto es, que cambien irrazonablemente el modo de ser de lo existente, *verbi gratia*, no resulta razonable emitir un acto administrativo que disponga el pago del impuesto predial a un adulto mayor.

Ahora bien, no es posible confundir la razón con subjetividad. La razonabilidad conforme al Diccionario panhispánico del español jurídico es la

"Cualidad de un acto o decisión que se ajusta a lo esperable o aceptable en atención a su motivación y a los antecedentes conocidos, y que ha sido adoptado, por tanto, razonadamente y en atención a criterios razonables".

En efecto, por la razonabilidad se espera que el acto administrativo se ajuste a la realidad, tanto su motivación como su objeto deben responder a la posibilidad física que es congruente con la realidad.

7. INTERPRETACIÓN SOCIAL

Al interpretar las normas administrativas, se las debe interpretar en función de sus efectos sociales y de las exigencias del bien común, es decir, teniendo en cuenta la realidad que las rodea, en su caso, tomando en cuenta la realidad nacional; incluso esta interpretación resulta un deber conforme al artículo 86, inciso 8) del TUO de la Ley 27444 que indica

"Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes": "8. ***Interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen****, preservando razonablemente los derechos de los administrados" (el resaltado es nuestro).*

De esta manera, existiendo varias interpretaciones de las normas administrativas, se estará por aquella que atienda a la realidad, la cual se encuentra indefectiblemente relacionada con el interés público que es un principio del Derecho Administrativo, *verbi gratia*, las entidades públicas deben establecer medidas administrativas que puedan ser razonablemente cumplidas por los administrados.

Por su parte, incluso las interpretaciones de las normas administrativas que no se adaptan a la realidad nacional no son posibles de ser amparadas por cuanto afectarían el principio de realidad en el Derecho Administrativo.

8. ADECUACIÓN DEL DERECHO A LA REALIDAD

El Derecho Administrativo no puede imaginar que la realidad es adaptable a los supuestos de hecho que contienen las normas administrativas. El Derecho Administrativo, teniendo en cuenta la realidad nacional o la realidad para el caso concreto, tiene que adecuarse a su contenido, con la finalidad de evitar la emisión de actos administrativos con una motivación

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

u objeto defectuoso, *verbi gratia*, la administración pública al formular políticas públicas debe buscar objetivos reales y evitar predicciones que no se puedan realizar.

CONCLUSIONES

Todas las actuaciones de la Administración Pública, como las normas administrativas deben responder a la realidad que se sustenta en el interés público de la colectividad, con relación a los actos administrativos estos en su motivación u objeto responden a la realidad; incluso las interpretaciones que se realicen de las normas administrativas responderán a la realidad, esta realidad es acorde con la realidad nacional y la realidad del caso concreto.

REFERENCIAS

- Abbagnano, Nicola (2007). Dicionário de Filosofia. Sao Paulo: Martins Fontes.
- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Recurso Especial 64.124-RJ. Registro 95.0019161-0. Brasil.

Citar artículo

Pacori Cari, José María (2023). El principio de realidad en el Derecho Administrativo. La realidad como fuente del Derecho Administrativo. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen V, noviembre 2023, pp. 19-25. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.